

**LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS  
PROCESOS POLITICOS**

**ARGENTINA 1853 - 1916**

*(y algunas reflexiones sobre nuestro tiempo)*



---

USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

**Tesis Doctoral en Ciencia Política**

**Autor:**

**Lic. JORGE EDUARDO SRUR**

**Dirección de Tesis:**

**Lic. MARIA ADELA CONTRERAS**

**UNIVERSIDAD DEL SALVADOR  
Buenos Aires, octubre de 1994.**

---

## AGRADECIMIENTO

A MIS PADRES, que con su amor, su trabajo y sus oraciones me dieron todo lo necesario para que pudiera desarrollarme libremente en mi vocación.

A MARIA ADELA, que dirigió mi estudio de tesis doctoral con ciencia y paciencia durante estos largos cinco años de investigación.

A FABIOLA, mi compañera de toda la vida, que me dio el empujón de entusiasmo necesario para superar cada laguna de razonamiento y cada crisis de voluntad.

USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## INDICE

INTRODUCCION	3
PRIMERA PARTE: APORTES PARA UNA TEORIA DE LAS INSTITUCIONES SOCIETALES	11
CAPITULO PRIMERO - NACION Y MODELOS DE SOCIEDAD	12
EL EXITO DE LAS NACIONES	12
LOS MODELOS DE SOCIEDAD	14
EL EXITO DE UN MODELO	18
BIEN COMUN Y OBJETIVOS DE UNA SOCIEDAD	21
EL BIEN COMUN EN LA TEORIA POLITICA PURA	23
BREVE DIGRESION ACERCA DE LA LUCHA POR LA JUSTICIA	28
UTOPIA Y PROYECTOS HISTORICOS DE BIEN COMUN	30
BIEN COMUN HISTORICO Y OBJETIVOS DE UNA SOCIEDAD CONCRETA	32
LA FIJACION DE LOS OBJETIVOS DE UNA SOCIEDAD	35
OBJETIVOS DE UNA SOCIEDAD NO DEMOCRATICA: APROXIMACIONES A ALGUNOS DE SUS INDICADORES	38
OBJETIVOS DE UNA SOCIEDAD, DEMOCRACIA y DICTADURA: COMPARACIONES UTILES	40
CAPITULO SEGUNDO - LAS INSTITUCIONES SOCIETALES	43
HACIA UN CONCEPTO DE INSTITUCIONES SOCIETALES	43
INSTITUCIONES Y CUASINSTITUCIONES SOCIETALES	46
INSTITUCIONES SOCIETALES Y CONSTITUCION	48
CONSTITUCION E INSTITUCIONES SOCIETALES EN ARGENTINA	52
EL PROBLEMA DEL CONSENSO: QUE NO ES	54
EL PROBLEMA DEL CONSENSO: QUE ES	57
INSTITUCIONES SOCIETALES Y CONSENSO	61
LA INSTITUCIONALIZACION SOCIETAL	63
GENESIS DE LAS INSTITUCIONES SOCIETALES	67
SU NATURALEZA PSICOSOCIAL	70
CAPITULO TERCERO - INSTITUCIONES SOCIETALES Y CICLOS POLITICOS	72
EL ROL DE CONSERVACION DE LAS INSTITUCIONES SOCIETALES	72
ETAPAS Y CICLOS POLITICOS	74
CICLOS PROGRESIVOS Y CICLOS REGRESIVOS	77
LA FUNCION ANTICICLICA DE LAS INSTITUCIONES SOCIETALES	80
LAS INSTITUCIONES SOCIETALES SINTESIS	82
INSTITUCIONES SOCIETALES Y TEORIA POLITICA	84
La sociología	84
La tradición de la ciencia política	86
Samuel Huntington	87
Karl Deutsch	90
Robert Dahl	91
Sistémicos, funcionalistas, conductistas	92
Esquemas integradores	95
SEGUNDA PARTE	
UN CASO DE APLICACION: ARGENTINA 1852/53 - 1912/16: LA PRIMERA REPUBLICA	97
CAPITULO CUARTO - LAS ETAPAS POLITICAS DE LA SOCIEDAD	
ARGENTINA	98
LAS TRES REPUBLICAS	98
La Primera República	98
La Segunda República	101

La Tercera República	104
POR QUE PRIMERA REPUBLICA	108
BREVE DIGRESION RESPECTO DE LA DIVISION DE LA HISTORIA POLITICA ARGENTINA	111
CAPITULO QUINTO - LA PRIMERA REPUBLICA	119
¿ORDEN CONSERVADOR?	119
UNIDAD POLITICA PARA EL CRECIMIENTO ECONOMICO (Y VICEVERSA)	123
IDEOLOGIA Y POLITICA	126
COMPONENTE SOCIAL Y PACTO POLITICO IMPLICITO	128
LA LEGITIMIDAD DEL MODELO	132
CAPITULO SEXTO - LAS CLAVES DEL EXITO (I)	135
LA UNIFICACION	135
La política oligárquica	135
La centralización del poder	140
EL CRECIMIENTO	148
Los indicadores macroeconómicos	148
Un síntoma: la inmigración	152
CAPITULO SEPTIMO - LAS CLAVES DEL EXITO (II)	156
LA CUESTION SOCIAL	156
Injusticia y progresismo social	156
Clases sociales, propiedad y discriminación	161
ARGENTINA Y EL RESTO DEL MUNDO	166
La política: Estabilidad y modernización	168
Ingreso, apertura, industrias	171
Salarios, pobreza e inequidad	175
CAPITULO OCTAVO - LAS INSTITUCIONES SOCIETALES DE LA PRIMERA REPUBLICA (I)	179
LA ESTANCIA	179
La gran propiedad rural	179
Marco histórico y rol político	183
LA CAPITAL FEDERAL	188
EL FERROCARRIL	195
CAPITULO NOVENO - LAS INSTITUCIONES SOCIETALES DE LA PRIMERA REPUBLICA (II)	205
LA MONEDA	205
EL EJERCITO	210
LA ESCUELA	220
CAPITULO DECIMO - LA INSTITUCION SOCIETAL SINTESIS: GRAN BRETAÑA Y LA PRIMERA REPUBLICA	238
CONSIDERACIONES PRELIMINARES	238
EL MARCO INTERNACIONAL	240
SIGNIFICACION DE ARGENTINA PARA GRAN BRETAÑA	242
EL CIRCULO (¿VICIOSO O VIRTUOSO?) DE UNA RELACION	248
LA SIGNIFICACION DE GRAN BRETAÑA PARA ARGENTINA	250
¿HABIA OTRA ALTERNATIVA?	253
EL ESPEJO DE LOS ESTADOS UNIDOS	256
ALGUNAS CONCLUSIONES	259
UNA INSTITUCION SOCIETAL SINTESIS PARA LA PRIMERA REPUBLICA	263
ULTIMAS REFLEXIONES	268
BIBLIOGRAFIA	280

## INTRODUCCION

Las sociedades se construyen en el tiempo en base a una gran cantidad de comportamientos cotidianos de los ciudadanos que reconocen -explícita o tácitamente- algún poder que condiciona u ordena su convivencia.

Esos comportamientos involucran la aceptación de normas básicas naturales ("*no matarás*") o convencionales ("*no debo pasar un semáforo con luz roja*"). Se sostienen, en otros casos, en la incorporación de prácticas de época (el tipo de familia predominante), en creencias más o menos difundidas permanentes o transitorias (el mundo plano, el universo geo o heliocéntrico), en reverencias comunes (en occidente, por ejemplo, el respeto a la Semana Santa o la Navidad).

Del mismo modo, la presencia de ciertas leyes o realidades de la economía (la oferta y la demanda), la política (el mando y la obediencia), la cultura (las tradiciones que se transmiten), condicionan de hecho las actitudes sociales de las personas. Obviamente, leyes escritas para regular relaciones interindividuales las personas (los Códigos Civil, Penal, del Trabajo), coadyuvan en ese ejercicio ordenador de los comportamientos humanos.

Sin embargo, en general, estos tipos de normas o prácticas no pueden explicar por qué ciudadanos de dos naciones geopolíticamente similares, en un mismo tiempo, y asumiendo muy parecidas normas y hábitos comunes en sus prácticas cotidianas, terminan construyendo sociedades totalmente asimétricas en crecimiento económico, poder internacional o justicia social.

Podría decirse que el medio ambiente político exterior (el juego de una gran potencia respecto de ese país), o sucesos climáticos o geológicos, o, quizás, líderes carismáticos o estadistas de ocasión, pudieron generar, por sí, esas diferencias comparativas.

Es innegable que circunstancias de ese tipo influyen.

## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

Pero tampoco puede negarse que las actitudes de los pueblos frente a alguna de esas eventualidades, definen el rendimiento político que ciertos hechos -un fuerte apoyo externo, un golpe de suerte de la naturaleza o un gran líder- dan a la nación.

¿De qué sirve un Plan Marshall, si no hay un pueblo laborioso para recibirlo?. ¿De qué vale descubrir oro, si no hay un espíritu para extraerlo?. ¿Qué podría haber hecho Mao en una nación de aventureros y especuladores?.

Por mucho tiempo se ha creído que ese espíritu nacional es innato y imperecedero en los pueblos: los japoneses ahorran, los argentinos gastan; los caribeños bailan cuando los coreanos trabajan; los árabes rezan mientras los ingleses extraen su petróleo.

Sin embargo, ¿qué tienen que ver aquellos ascetas protestantes que poblaron el salvaje territorio norteamericano con el consumista videomaniaco de estos EE.UU. en plena crisis de productividad? ¿O esta Alemania que asila a miles de bosnios, respecto de aquella que soportaba la discriminación racial en el poder? ¿o la Argentina de la especulación financiera previa a la hiperinflación respecto de la de nuestros abuelos inmigrantes?.

Quizá sea conveniente plantear otra hipótesis que ayude a explicar el devenir político de los pueblos.

Acéptese la influencia de normas, tradiciones y regulaciones que por generaciones han sido respetadas y reconocidas como necesarias para la convivencia social.

Reconózcase, por supuesto, un rol fundamental al marco internacional, a los líderes carismáticos, a los sucesos eventuales de la naturaleza: la *virtú* (habilidad) y la *fortuna* (suerte), en el lenguaje de Nicolás Maquiavelo.

Pero, antes de cerrar el marco de análisis, respóndase la siguiente pregunta: ¿no tendrán algo que ver con el éxito o fracaso de una nación, la forma y el sentido con que se internaliza en la conciencia política de su población, durante

## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

un determinado periodo, una nueva moneda nacional, una capital secular, una escena heroica conmovedora, una gran milicia nacional, una industria dominante, un cierto sistema escolar?.

En este proyecto de tesis doctoral, en consecuencia, propongo que la teoría política dé un valor específico y una comprensión integral a esos factores de movilización y moderación de comportamientos políticos: las **organizaciones, mitos o prácticas** que, durante una época, actúan sobre los pueblos, incidiendo notablemente en el aprovechamiento de condiciones históricas favorables o en la superación de escenarios desfavorables.

Aunque *ocultas*, son verdaderas instituciones de la sociedad, por ser fuentes de habituación política: operan como soportes de los procesos políticos al actuar sobre los comportamientos cotidianos de los ciudadanos respecto de lo público.

Cumplen roles de conformación de un tiempo político dado. Aunque existan desde antes o sigan teniendo vida después, su valor reside en el carácter de referencia fundamental para la comunidad dentro de ese periodo. Se puede afirmar, sin dudar, que una comunidad no sería la que es sin la existencia de aquellas organizaciones, mitos y prácticas: las *instituciones ocultas* de un modelo de sociedad o, simplemente, las *instituciones societales*.

En el presente trabajo pretendo profundizar el estudio de esas instituciones a las que, en adelante, llamaré **societales**.

De las dos partes en que se divide, la inicial tendrá como objeto un desarrollo teórico de los procesos de insititucionalización societal, en tanto estabilizadores de etapas y modelos de sociedad, más allá de sucesivas élites que se alternan en el poder político, con las que cooperan y a las que limitan.

Al hacerlo, me preocuparé por definir, primero, la génesis de procesos políticos de una nación. Luego, procuraré



## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

establecer cómo determinados modelos de sociedad llegan a predominar durante una etapa de la vida de un país, y cómo se difunden sus objetivos por el colectivo social.

Los periodos progresivos y los regresivos -ciclos políticos- percibibles en cada etapa, la identificación del punto de éxito superior y su incidencia en la evolución de posterior de esa etapa, serán aspectos a tratar a continuación.

El esfuerzo siguiente apuntará a explicar cómo se compatibilizan las múltiples opiniones, ideologías y posiciones de los actores políticos de un tiempo dado con la vigencia dominante de un modelo.

Se trata de dar respuesta a un interrogante principal: ¿Cómo puede haber comportamientos políticos colectivos, funcionales a un cierto modelo, que sean adoptados, inclusive, por individuos y grupos opositores a ese modelo de sociedad?.

La segunda parte -la más extensa- será una aplicación de los contenidos teóricos desarrollados en la primera, al estudio de una etapa bien significativa para la vida de la Argentina: el periodo que va desde la Consitución Nacional hasta el ejercicio del sufragio universal, secreto y obligatorio.

La decisión de analizar con este marco teórico el periodo 1852/3 - 1912/16, surge de una visión más global de las etapas de la Argentina.

La *Argentina - Nación* es el complejo político que surge como consecuencia de la unificación constitucional de las antiguas Provincias Unidas del Río de la Plata. Ellas representaban un cúmulo de diversas realidades políticas regionales, cuya fuerte comunión de tradición cultural y experiencia de dominación (e independencia), contrastaba con el carácter débil y fluctuante de sus lazos políticos.



## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

Desde varios siglos atrás, estos pueblos formaban un espacio identificable dentro de la gran nación cultural indoiberoamericana. Pero la nación política -el estado nacional argentino-, unidad heredera de algunos pocos siglos de leve homogeneidad política bajo dominación española, nace recién en 1852-53.

De allí en más este joven país pasa, durante una centuria y media, por dos grandes etapas políticas.

Una, la Primera República, de unidad política (prioridad irrenunciable) y acelerada acumulación económica (categoría antes política que económica, y complemento inescindible de la unificación).

Otra, la Segunda República, en que procura la integración de una sociedad con alarmantes índices de asimetría social, a través de una nueva distribución de la riqueza, el poder y la cultura.

Esta segunda etapa concluye con la hiperinflación de 1989, donde hace eclosión política y económica ese modelo de sociedad. Ya a partir de 1975-76 había entrado en su faz de crisis terminal: era desbordado por sus propias defensas (los sindicatos, la universidad de la reforma, el mismo estado benefactor que caía bajo el control de sus grandes proveedores y prestamistas) y era incapaz de resistir los golpes contra sus creaciones más dilectas (el sistema previsional y de seguridad social, el hospital y la escuela públicos, por ejemplo).

Allí, en coincidencia con el ascenso de Carlos Menem al gobierno, se inicia otra etapa de la vida nacional -la Tercera República- que procura un nuevo orden: su prioridad, aparentemente, es la estabilidad política y económica. Ese horizonte social parecería corresponderse con la necesidad de salir de la dinámica conflictiva de una etapa de distribución, que, además, había entrado en crisis.

Este tercer momento de la vida argentina, en plena gestación hoy, está produciendo profundas variantes en la

## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

arena política: aparición de líderes venidos desde fuera de la política tradicional, alianzas entre viejos opositores, cambios en los partidos, nuevos actores sociales, traslado de la fiscalización al gobierno hacia los medios de comunicación, fenómenos de apatía, modificaciones de la composición social del voto, variaciones en la estructura de clases, nuevos ejes en las relaciones internacionales, reforma de la cultura política, trastornos en la distribución regional del poder.

Todo esto motoriza las pasiones de los que actúan en política y, en cierto modo, ciega la reflexión de los que la analizan. Ganadores y perdedores en la nueva distribución del poder y la riqueza, muchas veces, construyen un pensamiento de justificación de su felicidad o su desgracia antes que un enfoque razonable sobre lo que pasa.

A mí me afectan "*las generales de la ley*". Tanto la contemporaneidad como mi participación política directa me quitan la distancia necesaria para la correcta comprensión del tiempo del que es parte el momento que vivimos.

Esa situación personal, tan incómoda para el estudio como apasionante para el compromiso, me ha llevado a elegir como caso a analizar el de la **Primera República**.

La he seleccionado porque existe una corriente dominante en nuestras ciencias sociales que parece afirmar que el **menemismo** es una etapa política, asimilable en sus fines y en sus prácticas, a la Argentina de la modernización conservadora de la segunda mitad del siglo pasado.

Según esa tendencia cognoscitiva, esa etapa sería el antecedente coterráneo más lejano. En las inmediaciones históricas, por su parte, la línea *Reagan - Thatcher* -el neoconservadurismo-, constituiría la fuente ideológica que da contención a la actual escena política.

Para los analistas provenientes de la tradición "*nacional y popular*", **menemismo** es igual a todo lo malo de ese periodo: la liberalización, la laicización, la dependencia.

## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

Para los que vienen del pensamiento socialista de raíz liberal o laica, que reivindica la secularización y el modernismo cultural del periodo 1853-1912, el *menemismo* sólo copia lo peor: la exclusión política, económica y social del régimen.

Pero lo más sorprendente es que muchos de los que reivindican al menemismo, lo hacen considerando que se trata de un nuevo tiempo de modernización *tan progresista como y equivalente* a aquel de Sarmiento, Roca y Pellegrini.

Dado que la mayoría de mis maestros y de mis pares observan similitudes considerables entre uno y otro proceso, he preferido dejar de lado mi intuición -poco partidaria de ese paralelo- para aplicar un instrumento teórico novedoso, el de las instituciones societales, al análisis de ese periodo.

Al estudiar ese tiempo de la política, se pondrá énfasis especial en mostrar cómo surgió el modelo de sociedad que tuvo vigencia, en qué consistió, cuál fue el eje de alianzas de poder que lo possibilitó, cómo se conformaron y consolidaron sus objetivos, cómo ascendió y descendió su rendimiento político, y cuáles fueron las principales instituciones societales del modelo.

Una dedicación particular tendrá, a su vez, un tema muy controvertido como lo es el de las relaciones de Argentina con Gran Bretaña, la **gran institución societal síntesis** que permite entender la larga estabilidad del proceso, su éxito y también su caída. En el enfoque sobre este punto, se discutirá el problema del éxito del modelo y de la significación de esta institución societal que tocó todos los fenómenos políticos fundamentales de la etapa, en relación a los otros posibles escenarios del mundo de la época.

Para el final, mientras tanto, he optado por realizar algunas pocas reflexiones que pueden orientar una continuidad de la investigación en lo referente a teoría de las instituciones societales.

## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

Asimismo, con características más ligadas al ensayo, he decidido dejar algunas impresiones sobre el significado del *menemismo* y sobre objetivos e instituciones societales en el marco de la Tercera República que nos toca vivir por estos días en nuestra Argentina.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

PRIMERA PARTE

APORTES PARA UNA TEORIA DE LAS

INSTITUCIONES SOCIETALES

USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## CAPITULO PRIMERO

### NACION Y MODELOS DE SOCIEDAD

#### EL EXITO DE LAS NACIONES

El éxito o el fracaso político de una nación es un hecho históricamente transitorio. No hay triunfo ni derrota eternos.

Aunque ciertas realidades en el mundo subdesarrollado hoy podrían hacer pensar que el fracaso es irreversible para ciertas naciones (Africa al sur del Sahara con la excepción de Sudáfrica, en el pronóstico de Lester Thurow)<sup>1</sup>, debemos, por lo menos, convenir que no hay éxitos indefinidos en el tiempo. Hay pruebas suficientes de tales límites: desde la caída del Imperio Romano hasta la defunción del poder mundial acumulado por Gran Bretaña a partir de la revolución industrial.

De todos modos, la transitoriedad no le quita valor a la categoría "éxito". Si cualquier empresa humana individual o grupal procura el éxito -llámese este provecho, placer, lucro o salvación eterna-, en lo político -en lo que afecta a la convivencia de todos los ciudadanos- también la posibilidad de éxito -justicia, progreso, orden- es lo que empuja a mujeres y hombres a comprometerse y luchar por un ideal de sociedad. También, es lo que lleva a las sociedades a aceptar un determinado modelo -un cierto tipo de distribución social del poder, la riqueza y la cultura- predominante en un tiempo dado.

No es objetivo de este análisis discutir marcos teóricos que vinculan al "éxito" con el peso de una nación en el ámbito global. Primero, porque aluden a un sentido distinto al que aquí se le concede. Segundo, porque respeto a especialistas cuyos conocimientos en relaciones internacionales, desbordan mis capacidades analíticas. La relación entre poder militar y

---

<sup>1</sup> THUROW, Lester: "La Guerra del Siglo XXI (Head to head)", p. 252.

## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

poder económico de Paul Kennedy, por ejemplo, me ha parecido ciertamente sensata a la hora de enfocar el ascenso y descenso del poderío de una nación en el orden internacional <sup>2</sup>, aún dando cabida a ciertas críticas o matices <sup>3</sup>.

En el enfoque que propongo, el concepto *éxito* tiene un alcance diferente al dado por los expertos en Asuntos Internacionales, para quienes la influencia de un país en el contexto mundial tiene un valor definitorio y desequilibrante dentro de un abanico de indicadores.

Desde la perspectiva que me ocupa, *éxito político* es el punto óptimo alcanzado por un modelo de sociedad, vigente durante una época, en la vida de una nación. Se trata de un momento en que los indicadores políticos, sociales y económicos (su influencia en la arena política internacional incluida) se acercan más al ideal implícito en ese modelo de sociedad.

Es un concepto relativo, no absoluto. Se refiere a la situación nacional en relación a las expectativas de las generaciones de la época, a las condiciones sociales y políticas del período anterior y a la evolución paralela de otras naciones, siempre tomando como referencia inicial el punto de partida cronológico de ese modelo de sociedad.

Uso la palabra *Nación* como sinónimo del conjunto de personas que viven regularmente bajo un mismo dominio político (territorio bajo instancia coactiva máxima de un determinado poder político central), más allá de su organización jurídica política (unitaria, federal o confederal), de su forma de gobierno, y de las razas, cultos o culturas que en ella convivan.

---

<sup>2</sup> KENNEDY, Paul: "The rise and fall of the great powers", Introducción, p. xxii.

<sup>3</sup> Ver FUKUYAMA, Francis: "El fin de la Historia y el último Hombre".



## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

Una nación incluye a los nacidos en ese espacio más los incorporados al mismo por propia decisión, cualquiera sea su situación jurídica registral, pudiendo abarcar varias nacionalidades. El principio que unifica a las partes es el de la coexistencia bajo un mismo centro superior de dominación política - jurídica, que ejerce el monopolio máximo de la fuerza pública.

En su forma moderna, según esta definición operativa, nación equivale a *estado*, siempre que no se confunda a este con aparato gubernamental o cuadro dirigencial y/o administrativo<sup>4</sup>.

### LOS MODELOS DE SOCIEDAD

En las ciencias sociales, habitualmente la palabra *modelo* tiene dos usos.

Por un lado, esa expresión refleja la abstracción de "*todo conjunto de eventos singulares capaces de repetirse - aunque sea aproximadamente- en otras latitudes*" (vg. "modelo renano de capitalismo", "modelo fordista", "modelo japonés", "modelo de transición democrática").

Por el otro, se refiere a todo "*conjunto de ecuaciones representativas de las leyes y sus interacciones*" tenidas en cuenta al analizar procesos sociales, es decir, al "*sistema de fórmulas que vinculan unas variables con otras*" para describirlos y/o explicarlos<sup>5</sup>.

En este trabajo, sin embargo, toma un sentido diferente del común. La utilización del término *modelo* es inescindible de *sociedad* dentro de la fórmula *modelo de sociedad*.

*Modelo de sociedad*, a su vez, es el tipo ideal de coexistencia política, social y económica implícito en los

---

<sup>4</sup> WEBER, Max: "Economía y sociedad", pp. 43-45.

<sup>5</sup> DI TELLA, Torcuato: "Sociología de los Procesos Políticos", pp. 61-63.

## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

comportamientos políticos del conjunto de miembros de una sociedad dentro de un período razonablemente extenso, normalmente -pero no exclusivamente- abarcativo de más de una generación.

No se trata de la *sociedad-modelo* de una ideología unánimemente compartida por toda la población -en el modo con que Tomás Moro lo imaginaba respecto de las actitudes de los habitantes de su isla de Utopía-, sino de la existencia histórica de un tipo de sociedad específica en un lugar concreto.

Implica la primacía real de una forma de producción, la consolidación de una estratificación determinada, la vigencia de una cultura política, el respeto prioritario a ciertos valores o símbolos, una tendencia educacional sostenida, una relación preferencial con ciertos pueblos antes que otros.

Así, un modelo de sociedad supone la **aceptación (voluntaria o forzada) de ciertos objetivos o fines para la vida de la comunidad** por parte de la gran mayoría de sus miembros. Tales fines, dado el reconocimiento de la población, asumen el carácter de *objetivos de una sociedad*.

La vigencia de esos objetivos se da en el marco de estímulos y límites concretos para los comportamientos públicos -es decir, los que afectan al colectivo de ciudadanos-, tanto políticos como económicos y sociales.

La dispersión de status y patrones de prestigio dentro de una sociedad da pauta del modelo en que se vive. Por ejemplo, el pesode los monjes budistas en la etapa de U Nu en Birmania <sup>6</sup> o de los militares en la Alemania nazi; o, del otro lado, las dificultades de los *boers* en la Africa del Sur de fines del siglo pasado y principio del corriente <sup>7</sup>; o, en la

---

<sup>6</sup> HUNTINGTON, Samuel: "El orden político en las sociedades en cambio", p.400.

<sup>7</sup> RENOUVIN , Pierre: "Historia de las relaciones internacionales (Siglos XIX y XX)", pp. 556 y 760.

## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

actualidad, el desplazamiento social que sufren los estudiantes japoneses que no pueden acceder a la Universidad o que sólo lo logran en centros de baja reputación.

Un modelo de sociedad existe en base a la *legitimidad de resultados*: el éxito político es el momento más elevado de legitimidad del modelo.

Sigo en esto el enfoque de Karl Deutsch, quien plantea que, existiendo varias definiciones de "legitimidad política" (por procedimientos, por representación, etc.), hay una que es la más usual y, a la vez, aplicable a la comprensión teórica de innumerables procesos políticos distintos de los democráticos<sup>8</sup>: es la "*legitimidad por resultados*". Ella implica la obediencia por lo que el gobierno hace, antes que la obediencia por la forma en que llegó al poder<sup>9</sup>.

Dado un modelo de sociedad, la legitimidad es la compatibilidad entre las actitudes corrientes de la población respecto de lo público, por un lado, y los objetivos del modelo, por el otro. La obediencia a los sucesivos gobiernos constituidos aumenta o disminuye, entonces, no por la forma en que llegó ni por su carácter más o menos representativo, sino por su eficiencia en dirigir las cuestiones públicas en el sentido de los fines del modelo en vigencia.

Bajo ese concepto de legitimidad política me moveré a lo largo del presente trabajo. Esto supone dejar de lado otros esquemas conceptuales, en particular la tan difundida

---

<sup>8</sup> Las democracias -tal como nos la legó el derecho liberal- son una excepción en la historia humana e, incluso, en el mundo contemporáneo. Así, a mi juicio, un marco teórico adecuado para el análisis político global debe evitar la tentación de usarla como paradigma, desde el que observar el resto de los fenómenos políticos de todo tiempo y lugar. Sin embargo, no descarto que mis convicciones democráticas, ya tan arraigadas, en algún momento de este trabajo, me traicionen, y caiga en la tentación de "violar" esta opción teórica globalizadora, con categorías provistas por la democracia.

<sup>9</sup> DEUTSCH, Karl: "Política y gobierno", pp. 28-29.

## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

distinción de Seymour Lipset entre eficacia y legitimidad de un régimen, aquella "de naturaleza instrumental" y esta "de carácter evaluativo", según su definición <sup>10</sup>.

Desde mi punto de vista, la eficacia respecto a la procura de los objetivos del modelo de sociedad en vigencia es lo que da legitimidad política a un gobierno.

Así, el régimen de Pinochet habría caído por no ser eficaz para resolver los objetivos de participación democrática de la comunidad chilena. Lo que en mi enfoque es baja legitimidad por baja eficacia, en el de Lipset sería baja legitimidad aunque alta eficacia.

En otras palabras: cuestiono el modelo analítico de Lipset porque lo considero de aplicación excluyente al mundo occidental de nuestros días: es válido si y sólo si eficacia se iguala a desarrollo económico <sup>11</sup> y legitimidad a democracia liberal <sup>12</sup>.

Se trata de una hipótesis muy concreta, que, a priori, selecciona, para todos los casos, dos variables supuestamente incuestionables desde las cuales evaluar todo fenómeno político. Ninguna investigación sería podría afirmar, sin embargo, que "desarrollo económico" y "democracia" son los valores de referencia para determinar la eficacia y la legitimidad en Oriente Medio. Después de los sucesos de Chiapas de enero de 1994, tampoco parecerían muy adecuados para explicar el caso latinoamericano.

---

<sup>10</sup> LIPSET, Seymour Martin: "El hombre político", pp. 67-73.

<sup>11</sup> LIPSET, Seymour M.: op. cit., p. 69.

<sup>12</sup> LIPSET, Seymour M.: op. cit., p. 71.

## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

### EL EXITO DE UN MODELO

El éxito político es el **momento de mayor coherencia entre objetivos del modelo de sociedad y el escenario político real**: Roca, en el tiempo de la unidad política de nuestro país; Perón, entre 1945 y 1949, en la Argentina de la integración social.

En tanto en cada etapa pueden hallarse *subperiodos o ciclos* que pueden ser, tendencialmente, favorables (ascendentes) o negativos (descendentes), el de éxito político es identificable como mejor ciclo dentro de los positivos.

Es posible que, en ese punto, no todas las variables tomadas en cuenta estén en su mejor nivel, pero vistas en su conjunto la sumatoria es óptima: es la **situación política agregada superior dentro de una etapa**, la que involucra una evolución armónica favorable de los indicadores de un modelo de sociedad -respecto de sí mismos y respecto de las de otras naciones-.

La idea central es, entonces:

- 1) que en toda **evolución de una nación existen grandes etapas**,
- 2) que en cada una de ellas tiene vigencia un determinado **modelo de sociedad**,
- 3) que en cada etapa, a la vez, hay **ciclos ascendentes y descendentes**,
- 4) y que el ciclo ascendente más favorable es el de **éxito político**.

Los ciclos ascendentes son, en una primera fase, más fuertes que los ciclos descendentes, lo que provoca un avance global del modelo de sociedad. El tiempo cumbre, donde la relación entre los distintos indicadores de la evolución alcanza un momento superior, está dado por el ciclo de éxito político. En el marco de ese ciclo ascendente fundamental se acelera notablemente la consolidación del modelo y, al lograrlo, se fortalece la nación como tal.

## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

Los ciclos de éxito político proveen a la vida nacional un mejoramiento suficiente como para que los ciclos descendentes que le suceden no puedan volver la situación a un punto igual o menor del que arrancó el momento de ascenso.

Así, aunque tras el éxito político, los ciclos descendentes son más fuertes que los ascendentes, conformando una gran faz de descenso, hasta provocar una caída del modelo, la etapa de máximo esplendor deja avances sociales y políticos, que -lejos de ser cuestionados por la futura sociedad- son asumidos como infraestructura del nuevo modelo.

La sucesión de modelos de sociedad no implica el fracaso de un modelo anterior sino sólo sus límites: si hubo un modelo, hubo un ascenso, un punto superior de éxito y un descenso, aunque este último proceso deja a la sociedad en un estado superior o mejorado respecto del que partió.

Cuando los ciclos descendentes involucran aceleradores negativos que quiebran esa tendencia, el resultado es el fin no ya de una etapa sino de la nación misma. El caso del reciente desmembramiento de la Unión Soviética es un ejemplo; la caída de imperios desde el romano hasta el austro-húngaro o el otomano, también.

Todas las naciones tienen sus etapas de vida y esas épocas, en su conjunto (con mayor o menor velocidad y mayor o menor impacto sobre el bienestar humano), van en un proceso de evolución que es o de mayor humanización o de disolución nacional.

Si el descenso no llega a acabar con la nación, los retornos a situaciones previas (por ejemplo, democracias cortadas por dictaduras) nunca llegan a niveles de regresión social tan fuertes como la de anteriores pasos atrás. Así, una vez que políticas progresistas crearon un hospital público, un gobierno -incluso dictatorial y regresivo en lo social- quizá pueda desatenderlo, pero nunca dinamitarlo.

Esto es así en la vida de cualquier nación. Tanto en la Alemania o el Japón de la segunda postguerra mundial como en



## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

la Indochina francesa, la Birmania de los británicos o la Indonesia holandesa.

En estos últimos casos, por ejemplo, puede percibirse que hasta en sus periodos coloniales, dentro de lo regresivo que podía parecer su panorama político-social, estas naciones tuvieron avances de los que se valieron las nuevas repúblicas independizadas: además de tecnologías y nuevos canales de comercialización, recibieron obras públicas (como ferrocarriles y telégrafos) y una expansión educativa, las que objetivamente dieron mayores posibilidades de desarrollo a los propios movimientos nacionalistas que lucharon e instalaron regímenes de liberación nacional.

Al sostener todo esto, no estoy planteando una mera hipótesis optimista de la realidad social -con cierto perfil "ideológico"- ni haciendo una aplicación política de antropologías como la de Theilard de Chardin <sup>13</sup>. Sólo procuro extraer un concepto político desde una constatación histórica global y particular.

El poder absoluto para pocos era un fenómeno normal hace dos milenios y es algo excepcional hoy: las dictaduras actuales están sujetas a muchas más restricciones que los imperios de la edad antigua. La esclavitud no está aceptada en ningún lugar del mundo, y ni la más poderosa corporación multinacional de estos tiempos tiene en su stock de capital a otros seres humanos. La educación básica en todo el mundo tiende a ser cada día más común a todos los ciudadanos.

En nuestra propia Argentina, los límites inmediatos (los movimientos internacionales de derechos humanos) o mediatos (el juicio a las juntas) que tuvo la última dictadura hubiesen sido virtualmente imposibles hace un siglo.

¿Podría acaso Mitre haberse ido a su tumba sin ningún reproche de la opinión pública o al menos un sobresalto

---

<sup>13</sup> Especialmente, THEILARD DE CHARDIN en "El fenómeno humano".



## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

político o judicial si su decisión de ir a la Guerra contra el Paraguay o su disciplinamiento con armas a los caudillos provinciales se hubiesen dado por estos años?.

Los fraudes de la década del '30 que escandalizaron a su época fueron menos groseros que los de la segunda mitad de la pasada centuria, cuyos gobiernos no fueron cuestionados sino hasta fin de siglo. Es obvio, igualmente, que cualquier flexibilización laboral de fin del siglo XX no puede volver a las reglas de trabajo de los latifundios de Patrón Costa en el noroeste argentino.

Dentro de cada etapa de una nación, el momento de éxito político da sentido y explica por qué un modelo de sociedad pudo extenderse en el tiempo en un país. En ese subperiodo normalmente se consolidan los marcos o estructuras (o mitos inclusive) que, operando sobre los comportamientos políticos de la gente, facilitan la vigencia de ese modelo.

Generalmente, esos referentes de la sociedad tienen acción -aunque sea en estado larval- desde el comienzo de esa etapa, aunque pueden surgir a mediados de la misma. Pero ni su peculiar significación para el imaginario de los pueblos es posterior al momento de éxito político ni su final es anterior al del modelo de sociedad en que se hicieron fuertes.

Esas organizaciones, prácticas, símbolos serán el objeto de nuestro estudio en las próximas páginas.

### BIEN COMUN Y OBJETIVOS DE UNA SOCIEDAD

El punto de partida de este análisis es el éxito político, entendido como el punto de mayor compatibilidad entre el escenario político total con los objetivos vigentes en un modelo de sociedad. Dado pues que la variable independiente es el modelo de sociedad y sus objetivos, convendrá empezar analizándolos.

Y estudiar tales conceptos implica directamente confrontar con la tradición teórica de la ciencia política y

## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

su noción de *bien común*. Porque, si no es el bien común <sup>14</sup>, ¿qué otra cosa habrían de ser esos objetivos que hacen confluir comportamientos colectivos de una sociedad?.

¿Por qué no llamar directamente "bien común a los "objetivos de una sociedad"? ¿O es que no son lo mismo?. ¿Puede determinarse objetivamente qué sea el bien común?. ¿Y cuáles sean los objetivos de una sociedad?.

Existe una ácida crítica de teóricos políticos individualistas al asunto de la fijación de metas u objetivos de la sociedad, que me será valiosa tratar para aclarar mis conceptos respecto de este tema.

Buchanan y Tullock, por ejemplo, sostienen que los comportamientos políticos de las personas se fundan en un criterio individualista, según una función de utilidad de cada ciudadano, del mismo modo que sus comportamientos en el mercado <sup>15</sup>.

Estos autores critican las concepciones que consideran que en los procesos de elección colectiva (política), "el individuo trata no de maximizar su propia utilidad sino de hallar el interés público o bien común". Tales nociones, estiman estos estudiosos, suponen la existencia de metas comunes de acción colectiva en la sociedad, que motivarían al individuo actuar de un modo diferente al que lo hace cuando actúa en términos económicos.

Si se diera por cierta esa hipótesis -reflexionan luego- cabría preguntarse: a) si esas metas responden a un efectivo interés o deseo compartido por todo el grupo o si sólo están en los propios juicios de valor del científico; y b) si al incorporarse diferencias de opinión entre la voluntad del

---

<sup>14</sup> Ya en su interpretación naturalista, ya en la contractualista, ya en cualquier otra justificación de por qué una comunidad acepta que el poder quede en manos de pocos.

<sup>15</sup> BUCHANAN, James - TULLOCK, Gordon: "El cálculo del consenso", p. 49.

## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

individuo y la idea dominante de bien común puede ser útil una metodología de análisis como la descripta <sup>16</sup>.

Dejan abierta la duda y ese solo hecho pone en juego presupuestos intocables de la ciencia política. En efecto, es un elemento casi indiscutible para las diferentes corrientes politológicas la idea de vincular comportamientos políticos racionales con prosecución de ciertas metas de bien común, cualquiera sea la definición de este.

Frente a este cuestionamiento, la razón debe ofrecer algo más que dogmas. Procuraré, en consecuencia, diferenciar -y aclarar en su especificidad- la noción de *objetivos de una sociedad* -que es un concepto clave en mi enfoque- de la de *bien común o interés público*.

### EL BIEN COMUN EN LA TEORIA POLITICA PURA

Dejaré de lado la visión teológica y la filosófica de bien común porque aluden a otros órdenes del conocimiento, distintos del científico; luego, indemostrables e incontrastables con el método de la ciencia, ya en su noción más amplia, ya en su concepción "cientificista".

En el análisis politológico propiamente dicho, el bien común es un punto ideal hipotético. Es a la política, lo que la competencia perfecta a la economía: un estado de cosas inteligible e intangible, que sintetiza y refleja la relación óptima entre la voluntad política de los pueblos y las posibilidades ofrecidas por sus condiciones históricas de existencia.

El bien común es, entonces, el punto de intersección entre una curva de oferta de bienes públicos y una curva de demanda de los mismos, entendiéndose como *bienes públicos* al poder, la riqueza y la cultura (incluidas las libertades de los individuos) de una nación.

---

<sup>16</sup> BUCHANAN, James -TULLOCK, Gordon: op. cit., p. 59.

## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

La oferta de bienes públicos representa los distintos estados de satisfacción societal (diferentes modelos de acumulación y distribución de bienes públicos) que la política ofrece a la sociedad frente a los distintos niveles (cantidades y calidades) de recursos políticos puestos en juego por ella.

La demanda de bienes públicos representa los distintos estados de satisfacción societal que la sociedad demanda a los distintos niveles de recursos políticos requeridos para alcanzarlos.

En ese esquema, el bien común *teórico* está dado por el punto en que el modelo de acumulación y distribución política de los bienes sociales (satisfacción societal) se encuentra con el de la acumulación y distribución política del sacrificio o esfuerzo social (recursos políticos) -ver Gráfico Nº 1-.

En términos reales, el bien común se corresponde a un estado de situación tal que la sociedad se halla tan satisfecha por el tipo de acumulación de la masa de bienes sociales y la forma en que sus miembros participan de ella, como con la cantidad global de sacrificio y la distribución del esfuerzo social que debe reunir para su logro.

Supongamos una coordenada *Y* equivalente a la acumulación y distribución política del sacrificio social (distintos niveles de recursos políticos de una sociedad), y una coordenada *X* que refleja el tipo de acumulación y distribución política de bienes sociales (distintos niveles de satisfacción societal).

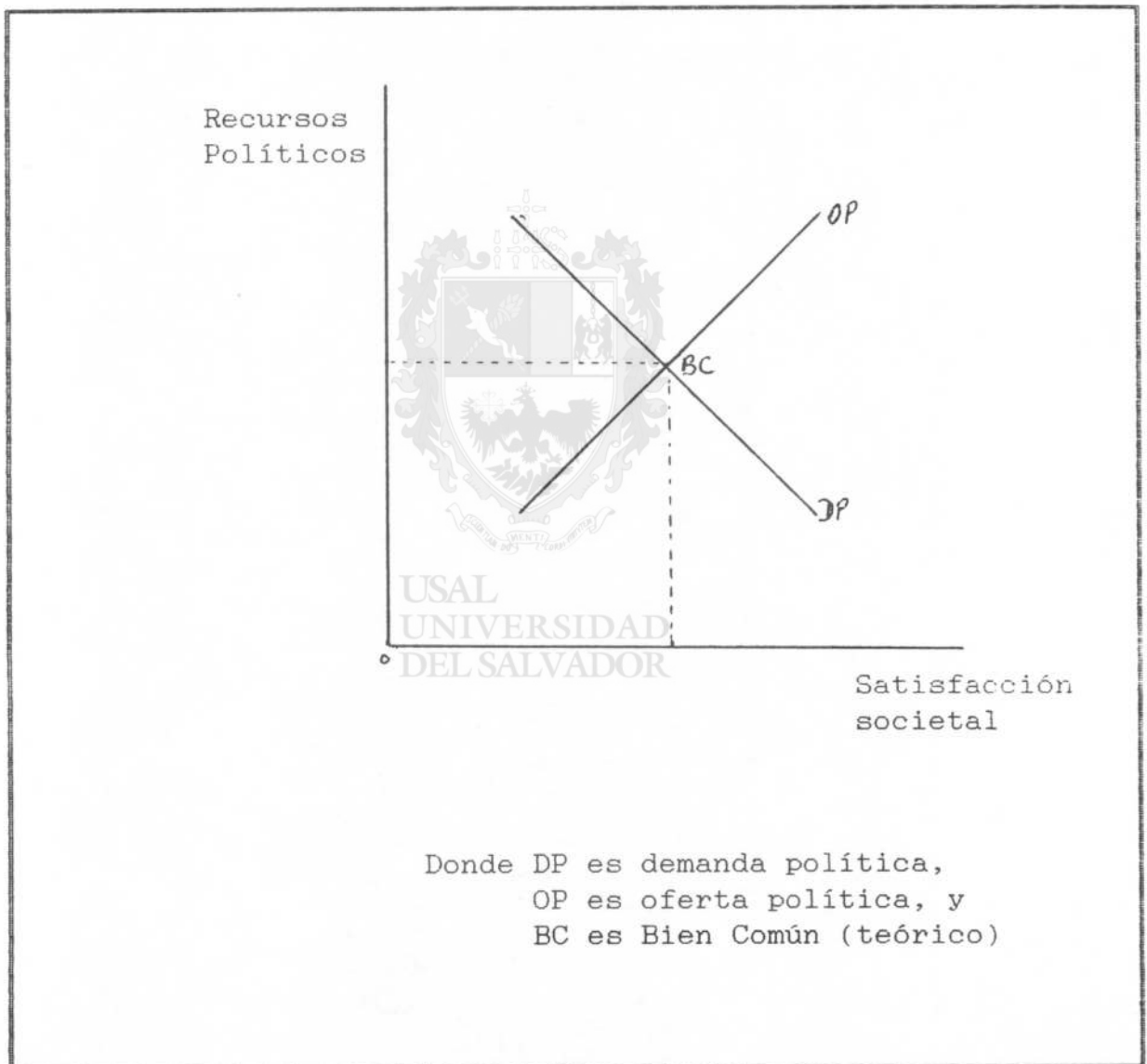
*Y* es la voluntad política real de una nación; *X*, el nivel de satisfacción política vigente en ella.

La voluntad política es el monto de recursos políticos disponibles en una sociedad, lo que equivale al sacrificio social susceptible de ser puesto en juego por ella.

Su valor crece cuando los ricos hacen esfuerzos por reducir la pobreza, los educados por acabar con la ignorancia,

## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

Gráfico 1: El bien común teórico



## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

los más fuertes por dar más libertades reales a los más débiles, los que gobiernan por abrir las estructuras políticas; y/o cuando los pobres, los ignorantes y los marginados de la política se esfuerzan y/u organizan por salir de sus respectivas situaciones de indigencia.

Daré un ejemplo para ver cómo suben y bajan los valores de  $Y$ . Es bueno que los ricos se dispongan a pagar mejores salarios y que los pobres acepten trabajar con mayor productividad ( $y$ ); es de efecto regular que los ricos paguen mejor pero los pobres trabajen menos ( $y' < y$ ); es regresivo que los ricos paguen mal y los pobres trabajen menos ( $y'' < y' < y$ ).

Lo mejor es que los gobiernos abran más canales de participación y que los gobernados participen más ( $Y \uparrow$ ); y es peor que sólo se cumpla una de las dos cosas o, más todavía, que no se cumpla ninguna ( $Y \downarrow$ ).

El nivel de satisfacción societal refleja los tipos de acumulación y distribución política de bienes sociales.

Se trata de un indicador que crece y decrece según una pauta horizontal y otra vertical. La primera hace referencia a la proporción de la masa de recursos políticos, económicos y culturales que cada individuo dispone dentro del total existente. La vertical, alude al aumento en el monto global de esos recursos.

El aumento de la masa total de riqueza, cultura, autogobierno de una nación, aún sin variar la participación proporcional de los grupos y habitantes, involucra un desarrollo en que  $x' > x$ , donde  $x'$  es el tipo de satisfacción societal actual y  $x$  el anterior. Ese crecimiento en el valor de  $X$  es mayor aún cuando hay mayor acumulación y mejor distribución.

Una variación negativa en la participación de los ciudadanos en los bienes sociales (por ejemplo, más poder para pocos y menos para las mayorías), puede neutralizar un aumento en la masa total de ellos o, inclusive, darle un sentido inverso del tipo  $x' \leq x$ .



## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

Obviamente un achicamiento en, por ejemplo, los márgenes de independencia nacional o de la autonomía del estado frente a los grandes grupos económicos, o del producto bruto por habitante o de la proporción de individuos alfabetizados, sumados a una mayor inequidad en la participación social sobre cualquiera de esos bienes, genera valores descendentes en la abscisa  $X$ .

Ese nivel de satisfacción societal, entonces, va desde una sociedad en plena indigencia económica, con ignorancia generalizada y absolutamente sometida en lo político, con todo en manos de uno y nada en manos del resto ( $x \approx 0$ ) hasta la sociedad de riqueza, cultura y autogobierno infinitos, con perfecta igualdad, donde  $x$  aumenta hasta acercarse a  $\infty$  (infinito), es decir, hasta casi un "paraíso terrenal". Ambos extremos corresponden, por supuesto, a términos hipotéticos sólo útiles para la teoría.

**La curva de oferta política es una función directa**, dado que si aumentan en cantidad y calidad los recursos políticos de la sociedad, crece igualmente la posibilidad de contar con un modelo que satisfaga al total de la sociedad.

**La curva de demanda política es una función inversa**. Así como en el mercado los individuos procuran la mayor cantidad de bienes y servicios al menor precio, en lo político las sociedades aspiran a obtener la mayor satisfacción con el menor esfuerzo social agregado.

Siendo el sujeto de análisis la sociedad y no el individuo, el bien común (teórico) surge de la intersección de las curvas de oferta política y de demanda política.

La idea de bien común, en tanto categoría política, refleja en sí la vocación de toda comunidad por conseguir la mayor satisfacción como sociedad al menor costo político.



## LAS INSTITUCIONES OCULTAS EN LOS PROCESOS POLITICOS

### BREVE DIGRESION ACERCA DE LA LUCHA POR LA JUSTICIA

El marco teórico planteado para el estudio de la cuestión del bien común implica, entre otras cosas, que este no equivale a la perfecta igualdad porque, dado la historicidad de lo político, alcanzarla puede implicar sacrificios tales que la hagan indeseable.

El viejo dilema de la política vista desde el lado de los políticos en cuanto a su faz arquitectónica (de realización de un proyecto desde el poder) y su faz agonal (de lucha por el poder), se replantea si, en cambio, intentamos enfocar la política desde el lado de la sociedad.

De ese modo, más allá de la lucha entre grupos o partidos para tomar el poder, y en tanto actividad de la sociedad toda en procura de un estado general de satisfacción (especie de "faz arquitectónica"), la política asume una nueva dimensión: la del esfuerzo colectivo por conseguir esa satisfacción (equivalente a una "faz agonal").

Esto nos pone frente al viejo problema de la *justicia* como parte de la categoría "satisfacción societal", donde la acumulación de bienes sociales aparece como la otra faz <sup>17</sup>.

Una mayor justicia implica que quienes tienen más renuncien, pierdan o compartan lo que poseen y que quienes tienen menos, además de reforzar su productividad social, pasen del esfuerzo por la subsistencia individual al esfuerzo por la justicia colectiva, el segundo de los cuales es siempre superior al primero.

Y, además, una justicia que crece supone que todas las partes, en actitud cooperativa, se comprometan a hacer crecer

---

<sup>17</sup> Sugiero especialmente ver VAN PARIJS, Philippe: "¿Qué es una sociedad justa?". En lo personal, me atrae la interpretación sobre la justicia de RAWLS, John en su "Teoría de la Justicia" (¿acaso sus nociones de "bienes sociales básicos" y de "principio de la diferencia", entre otros, no son bastante similares a las que antes planteaba sobre la cuestión del bien común?)